



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

DANIELA DE LIMA TORRES RENOFIO

CIDADANIA ESPECTRAL:

Um Estudo da Concretização da Cidadania Através do Exercício dos Direitos Políticos a Partir da Constituição de 1988, Baseado na Teoria Rousseauiana, de Acordo com a Classificação de Thomas H. Marshall, Dentro da Visão de Democracia Participativa.

BRASÍLIA

2018

DANIELA DE LIMA TORRES RENOFIO

CIDADANIA ESPECTRAL:

Um Estudo da Concretização da Cidadania Através do Exercício dos Direitos Políticos a Partir da Constituição de 1988, Baseado na Teoria Rousseauiana, de Acordo com a Classificação de Thomas H. Marshall, Dentro da Visão de Democracia Participativa.

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Dr. André Pires Gontijo.

BRASÍLIA

2018

DANIELA DE LIMA TORRES RENOFIO

CIDADANIA ESPECTRAL:

Um Estudo da Concretização da Cidadania Através do Exercício dos Direitos Políticos a Partir da Constituição de 1988, Baseado na Teoria Rousseauiana, de Acordo com a Classificação de Thomas H. Marshall, Dentro da Visão de Democracia Participativa.

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Dr. André Pires Gontijo.

BRASILIA, 14 DE SETEMBRO DE 2018

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

CIDADANIA ESPECTRAL:

Um Estudo da Concretização da Cidadania Através do Exercício dos Direitos Políticos a Partir da Constituição de 1988, Baseado na Teoria Rousseauiana, de Acordo com a Classificação de Thomas H. Marshall, Dentro da Visão de Democracia Participativa.

Daniela de Lima Torres Renofio

RESUMO

Trata-se de trabalho de conclusão de curso de pesquisa no âmbito do Direito Constitucional, Direito Administrativo e Ciência Política, que tem por objeto a temática da Cidadania, restrito ao aspecto do exercício pleno dos direitos políticos pelo cidadão. A pesquisa foi desenvolvida com enfoque dogmático e instrumental, relacionando o fenômeno jurídico – cidadania - a questões históricas, político-sociais, jurídicas e materiais. Enfrentando a premissa inicial de que o Estado não incentivaria nem tampouco propiciaria os meios ideais para o exercício da cidadania, concluímos que o Poder Público, dentro do arcabouço histórico-político-administrativo, está enfrentando a problemática da comunicação com os cidadãos, através do aprimoramento da transparência dos dados abertos. A pesquisa foi limitada ao Brasil pós-constituição de 1988, assim sendo, não se deve interpretar que o presente trabalho aplica-se à outros países, culturas ou épocas. É necessário fomentar a discussão acerca da cidadania não reduzindo-a somente a seu aspecto conceitual - um conjunto de direitos e deveres, nem situá-la apenas no âmbito do voto popular, pois é um enfoque pequeno. Contudo se verifica que o cidadão, mesmo possuindo meios, ainda não demonstra interesse de ser um membro ativo da comunidade, de ser cidadão; então se mostra necessário que o Estado implemente políticas de comunicação que favoreçam a criação da cultura participativa, demonstrando os impactos positivos que a participação do cidadão pode gerar tanto no plano individual, quanto no coletivo.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Direito Administrativo; Teoria Contratualista; Exercício da Cidadania pelo Cidadão Brasileiro; Ação Popular; Audiência Pública.

ABSTRACT

This is the conclusion work of a research course in the scope of Constitutional Law, Administrative Law and Political Sciences, which has the subject of Citizenship, restricted to the aspect of the full exercise of political rights by the citizen. The research was developed with dogmatic and instrumental approach, relating the legal phenomenon - citizenship - to historical, political-social, legal and material issues. In the face of the initial premise that the State would neither encourage nor provide the ideal means for exercising citizenship, we conclude that the Public Power, within the historical-political-administrative framework, is facing the problem of communication with citizens, through the transparency of open data. The research was limited to Brazil post constitution of 1988, therefore, it should not be interpreted that the present work applies to other countries, cultures or epochs. It is necessary to foster discussion about citizenship by not reducing it only to its conceptual aspect - a set of rights and duties, nor to situate it only in the popular vote, since it is a small focus.

However it is verified that the citizen, even having means, still does not show interest of being an active member of the community, of taking action on the part of citizenship; then it is necessary for the State to implement communication policies that favor the creation of a participatory culture, demonstrating the positive impacts that citizen participation can generate both individually and collectively.

Keywords: Constitutional law; Administrative law; Contractualist theory; Exercise of Citizenship by the Brazilian Citizen; Popular Action; Public Hearing.

Sumário: Introdução. 1 – O Contrato Social e a Democracia. 1.1 - Contratualistas: Hobbes X Rousseau. 1.2 - O Contratualismo de Rousseau – reflexos da origem da cidadania e da sociedade na construção da cidadania moderna. 2 – A cidadania. 2.1 - Refletindo juridicamente sobre a cidadania segundo Marshall. 2.2 - A cidadania no Brasil – um processo histórico. 2.3 - Brasil: formas de exercício dos direitos políticos; 2.4 - Ação Popular. 2.5 - Audiência Pública. 3 – Democracia Participativa, Opinião Pública e Cidadão. 3.1 - Democracia Participativa; 3.2 - Povo e Cidadão. 3.3 - Opinião Pública. 3.4 - Transparência. Considerações Finais.

Introdução

Busca-se demonstrar, a partir dos direitos políticos trazidos pela CF/88, que a cidadania, situada no campo do “dever ser” conforme a teoria de Rousseau, não se manifesta por completo no cotidiano, que carece normalmente, de um dos três direitos trazidos por Marshall [político, sociais e civis], sendo assim um espectro, visto que não é exercida plenamente pelo seu principal ator – o cidadão.

Trata-se de trabalho de conclusão de curso de pesquisa no âmbito do Direito Constitucional, Direito Administrativo e Ciências Políticas, que tem por objeto a temática da Cidadania, restrito ao aspecto do exercício pleno dos direitos políticos pelo cidadão.

O objeto da pesquisa é demonstrar que a cidadania, situada no campo do “dever ser”, não se manifesta por completo no cotidiano, ainda é um espectro, visto que não é exercida plenamente pelo seu principal ator – o cidadão.

O objetivo da presente pesquisa é analisar, na esfera da realidade nacional, se o Estado propicia aos cidadãos o exercício pleno a cidadania e se mesmos a exercem.

Em consequência, temos os seguintes objetivos específicos:

- demonstrar a essência da cidadania através do estudo das teorias do Contrato Social;
- focar a teoria de Jean Jacques Rousseau a partir de sua visão de sociedade, para compreender a cidadania no início da sociedade moderna;
- estudar o surgimento e a concepção de cidadania, a partir da evolução histórica e político-administrativas no Brasil, e;
- discorrer sobre alguns instrumentos constitucionais que viabilizam o exercício dos direitos políticos: Ação Popular e Audiências Públicas;
- apresentar alguns os resultados da pesquisa, realizada pela Fundação Getúlio Vargas, com base em Portais de Transparência, previstos pela Lei nº 12.527/2011 [Lei de Acesso a Informação];
- demonstrar que a cidadania é ainda um espectro, pois não se materializa de forma plena e eficaz.

O Estado Brasileiro, de uma forma ampla e acessível incentiva o exercício da cidadania? E o cidadão, mesmo informado, se interessa em exercê-la? Este é a problemática que vamos enfrentar.

Se há o desconhecimento da lei [dever] em virtude de inúmeros fatores, por óbvio também há o desconhecimento de direitos e, elevando a pesquisa além do patamar da norma jurídica, o estudo recai forçosamente no tema cidadania, interpretado como o conjunto de direitos e deveres, insertos na Constituição Federal e sustentáculo do Estado Democrático de Direito.

É necessário fomentar a discussão acerca da cidadania não reduzindo-a somente a seu aspecto conceitual - um conjunto de direitos e deveres, nem situá-la apenas no âmbito do voto popular, pois é um enfoque pequeno.

Na premissa inicial, a abordagem estaria relacionada com a ausência da divulgação eficiente do ordenamento jurídico pelo Estado, em face do princípio geral

de direito - “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando o seu desconhecimento” [art. 3º da LINDB]. A temática se restringiria ao conhecimento e observância dos deveres.

A pesquisa foi ampliada para a perspectiva da cidadania, a fim verificar se o Estado, *a priori* organizado com o intuito de propiciar o exercício pleno da cidadania, falha na sua missão de informar ao cidadão não apenas seus deveres, mas também seus direitos. A cidadania efetivamente se materializa ou se trata apenas de um espectro, é a hipótese do estudo.

Assim justifica-se a escolha do tema - Cidadania um Espectro -, porque tentamos demonstrar que a cidadania, verdadeiramente, não se concretiza, não é exercida, se mantém espectral: um conceito sem corpo e sem alma, somente uma mancha, um borrão ao qual nos apegamos e acreditamos enxergar. Ela é apenas uma miragem.

A pesquisa foi desenvolvida com enfoque dogmático e instrumental, relacionando o fenômeno jurídico – cidadania - a questões históricas, político-sociais, jurídicas e materiais.

No Capítulo I, através do estudo das teorias do Contrato Social, desconstruímos a essência do conceito contratualista de cidadania; as teorias contratualistas de Hobbes e Rousseau são apresentadas de forma sucinta, separadamente. Ao final do Capítulo, é abordado o posicionamento de Jean Jacques Rousseau, precisamente sua visão da sociedade como fruto do Contrato Social e dos direitos políticos.

Em sequência, enfocamos o conceito e surgimento da cidadania, a evolução da cidadania no Brasil dentro do contexto histórico e sócio-político-administrativo. No Capítulo II, também discorremos sobre a classificação do desenvolvimento da cidadania através da evolução do direito, segundo Thomas H. Marshall e elencamos as formas de exercício da cidadania através dos direitos políticos, destacando a Ação Popular e sobre a forma da participação popular na gestão da Administração Pública, através das Audiências Públicas.

Finalmente, no Capítulo III discorreremos brevemente sobre alguns conceitos que não podem ser dissociados do enfoque da cidadania, a partir da ótica que se propõe este trabalho: democracia participativa, opinião pública e a classificação cidadão como o principal ator da cidadania, elementos indispensáveis para caminharmos em direção a nossa conclusão.

1 O Contrato Social e a Democracia

Inicialmente devemos entender o contratualismo como a teoria que explica os fatos sociais diante dos direitos do homem, que convive em uma sociedade.

Com o constitucionalismo, iniciou-se um questionamento relacionado à ideia de legitimidade do “poder” do Estado, em face a necessidade de assegurar as liberdades individuais e a autonomia coletiva, objetivando equilibrar a relação "Sociedade X Estado", por meio do Contrato Social.¹

O Contrato Social pode ser fisicamente visualizado como sendo a Constituição do Estado, pois é não apenas lei fundamental responsável pela formação e organização do Estado, mas também “um acordo entre governantes e governados, onde os primeiros aceitam a limitação de seus poderes em respeito a um conjunto de direitos e garantias reconhecidos aqueles últimos.”.²

1.1 Contratualistas: Hobbes X Rousseau

Entre os grandes expoentes da Teoria Contratualista estão Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau, que defendem que o Estado surge através do poder que o povo tem de pactuar ou contratar seus dirigentes e posicionam-se contra o absolutismo. Entendem que a sociedade civil evolui para o Estado, o qual deve gerir benefícios comuns: imposição de deveres e defesa de direitos.

Segundo Hobbes, a sociedade é fundada em razões advindas do medo que cada homem tem de sofrer uma violência de seu igual - pois acredita que: “qualquer

¹ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 219.

² ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.219

homem é capaz de matar outro homem, de exercer sobre outro este ato de violência extrema.”.³

Para Hobbes, a igualdade reside na fraqueza de todos em relação a todos:

[...] Justamente por serem, em princípio, igualmente dotados, cada um vive constantemente temeroso de que outro venha tomar-lhe os bens ou causar-lhe algum mal, pois todos são capazes disso. Esse temor, por sua vez, gera um estado de desconfiança, que leva os homens a tomar iniciativa de agredir antes de serem agredidos.⁴

O estado natural ou estado de natureza pode ser encontrado quando os homens em uma situação onde a razão e as instituições estatais coercitivas não estão presentes; no estado natural os indivíduos permanecem não reprimidos de seus impulsos animais de mútua destruição e guerra perpétua.

Nasce então para Hobbes a necessidade do Contrato Social, para que a sociedade realmente se efetive.

Desta forma, por meio de uma transferência imperiosa de direitos, advinda de todos os cidadãos, com o objetivo de alcançar o estado jurídico ou estado de sociedade, prevalece a ideia do Contrato Social como princípio lógico, para que, a partir dele, a sociedade, agora não hostil, crie seu ideal político, regendo-se e constituindo-se em uma sociedade jurídica.

Segundo Norberto Bobbio:

*[...] Hobbes, como todos los conservadores, tenía arraigada la convicción de que la sociedad sólo se rige por la desigualdad, principalmente por la desigualdad esencial, interminable, entre el soberano u los súbditos, entre los que tienen el derecho de mandar y los que no tienen otro deber que el de obedecer. [...] Dicho de otra manera: la igualdad se da por naturaleza, pero la desigualdad se da por convención; y el Estado racional para hombres racionales se basa en una convención.*⁵

³ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 44

⁴ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 44/45

⁵ BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, México. p. 69
Hobbes, como todos os conservadores, tinha a convicção de que a sociedade é governada apenas pela desigualdade, principalmente pela desigualdade essencial e interminável entre o soberano e os súditos, entre aqueles que têm o direito de comandar e aqueles que tem dever é obedecer. [...] Dito de outra forma: a igualdade é dada pela natureza, mas a desigualdade é dada por convenção; e o Estado racional para homens racionais é baseado em uma convenção.

O Direito, para Hobbes, é um mero conjunto de condições e meios utilizados para estabelecer ou impor a paz, visto a necessidade de conter os impulsos malignos dos homens, que matariam um aos outros sem essa “paz imposta e controlada”.

Diferentemente, o pensamento rousseauiano baseia-se na ideia de um estado de natureza, anterior ao estado social, no qual o homem é essencialmente neutro, preocupando-se somente com sua conservação.

Rousseau reafirma a doutrina de Aristóteles, onde o homem é por natureza um ser social e também político, e que a sociedade é uma condição necessária de todo progresso.⁶

Allan Bloom, repetindo Rousseau, aponta que “a sociedade civil não pode ser fundamentada no direito natural; a natureza só dita o interesse próprio. A natureza é muito baixa para abarcar a sociedade civil; o estudo a natureza conduz a sua rejeição como padrão, pelo menos para a sociedade.”⁷

Segundo Rousseau seus antecessores não compreenderam que o estado de natureza não conduz à formação da sociedade. “A sociedade civil exige moralidade porque o caráter natural do homem não é o suficiente para obrigá-lo, *in foto interno*, às exigências mais rigorosas da vida política, e suas paixões recém inflamadas o tornam ainda menos apto para a sociedade”.⁸

Rousseau escreveu:

Eu imagino os homens chegando ao ponto em que os obstáculos, que prejudicam a sua conservação no estado natural, os arrastam, por sua resistência, sobre forças que cada indivíduo pode empregar para se manter nesse estado. Esse estado primitivo não pode, então, mais subsistir, e o gênero humano pereceria se não mudasse a sua maneira de ser.⁹

⁶ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 50

⁷ BLOOM, Allan. *História da Filosofia Política*. Organização: Leo Strauss e Joseph Cropsey Rio de Janeiro, Forense, 2016 p. 508

⁸ BLOOM, Allan. *História da Filosofia Política*. Organização: Leo Strauss e Joseph Cropsey Rio de Janeiro, Forense, 2016 p. 508

⁹ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social: princípios do direito político* Tradução Edson Bini. Bauru, SP: EDIPRO, 2ª ed., 2015. p. 19.

Allan Bloom ressalta “que a moral não é natural ao homem, é preciso criá-la”. A base para esta criação é o projeto que Rousseau estabelece em *O contrato social*; “nele, tenta solucionar o problema que constitui o conflito entre indivíduo e Estado, ou entre o interesse próprio e o dever”.¹⁰

Nas palavras do próprio contratualista:

Um acordo entre indivíduos para subordinar seus julgamentos, direitos e poderes às necessidades e julgamentos de sua comunidade como um todo. Cada pessoa implicitamente participa de tal contrato ao aceitar a proteção das leis comunitárias. O poder soberano de qualquer Estado não recai sobre nenhum governante – indivíduo ou corporação – porêm na *vontade geral* da comunidade; e a soberania, embora possa ser delegada em parte e por algum tempo, jamais poderá ser cedida.¹¹

Bloom destaca:

O ato de criação da sociedade civil é idêntico ao de estabelecer compromissos moralmente vinculativos para outros. [...] o homem criador da moral e do Estado é o cumprimento da noção de homem como ser livre e indeterminado. Se pudesse ser evitado o caráter meramente arbitrário das convenções, então seria possível dizer que uma sociedade civil convencional é, ao mesmo tempo, a realização da natureza humana e digna de seu respeito e obediência.¹²

Para Rousseau a organização assim se apresenta:

O poder soberano reside no legislador, cuja função é emitir comandos universais ou leis; o poder executivo reside na pessoa que governa – *rex*, *princeps* – a quem compete administrar e executar em conformidade com as leis e, finalmente, o poder judiciário reside na pessoa do juiz, a quem cabe aplicar a lei a casos individuais após o julgamento.¹³

Nota-se, por fim, que Rousseau e Hobbes divergiam em sua visão de homem natural, mas convergiam na ideia de que o contrato social seria instrumento necessário para a formação e vivência em sociedade.

¹⁰ BLOOM, Allan. *História da Filosofia Política*. Organização: Leo Strauss e Joseph Cropsey Rio de Janeiro, Forense, 2016 p. 508

¹¹ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social: princípios do direito político* Tradução Edson Bini. Bauru, SP: EDIPRO, 2ª ed., 2015. p. 29.

¹² BLOOM, Allan. *História da Filosofia Política*. Organização: Leo Strauss e Joseph Cropsey Rio de Janeiro, Forense, 2016 p. 508.

¹³ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 130/131

1.2 O Contratualismo de Rousseau – reflexos da origem da cidadania e da sociedade na construção da cidadania moderna

De acordo com Rousseau, em face a desafios que não seriam superáveis por sua força individual, o homem se vê diante da única possibilidade para seguir em frente: unir-se ao seu semelhante - igualmente fraco diante de forças superiores - e assim, em conjunto, coligadas suas forças, superar os obstáculos e agir de comum acordo para preservação mútua.

Como afirma Jean Jacques Rousseau: "O desafio é encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado; pela qual cada um, unindo-se a todos, no entanto, obedeça apenas a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes."¹⁴

Nas palavras de Rousseau temos que: "Nesse instante, o ato de associação produz um corpo moral e coletivo que é o *Estado*, enquanto mero executor das decisões, sendo *soberano* quando exercita um poder de decisão."¹⁵

Para entendermos melhor de onde partiu Rousseau, é necessário que interpretemos seu conceito de liberdade e autoridade política.

Seguindo a interpretação de Allan Bloom, temos que:

O filósofo crê que descobriu o verdadeiro princípio da moralidade que outros apenas intuíram e tentaram fundamentar em interpretações dúbias e arbitrarias da natureza ou da religião revelada. A liberdade do homem, que parece ser independentemente e oposta ao governo da moral, é a única fonte de moralidade. Com esta descoberta, Rousseau completa a ruptura com os ensinamentos políticos da Antiguidade clássica iniciada por Maquiavel e Hobbes. Seus predecessores imediatos mantiveram a noção de lei natural que limitava a liberdade humana que eles próprios ensinavam.¹⁶

¹⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social: princípios do direito político* Tradução Edson Bini. Bauru, SP: EDIPRO, 2ª ed., 2015. p. 25.

¹⁵ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 53

¹⁶ BLOOM, Allan. *História da Filosofia Política*. Organização: Leo Strauss e Joseph Cropsey Rio de Janeiro, Forense, 2016 p. 509

Liberdade, afirma Rousseau, não se encontra no direito à livre ação individual, movida por desejos ou impulsos, mas sim, na obediência à lei, inspirada pela vontade geral, soberana e coletiva.¹⁷

Dando sequência a sua estruturação, separa as formas de governo em: democracia, aristocracia e monarquia; Rousseau afirma que “qualquer Estado é uma república quando governado por leis, e não por decretos autocráticos.”¹⁸

Luiz Carlos Tomazeli explica que:

O Estado, para Rousseau, só pode existir como sistema democrático. De outra forma, o bem comum não é assegurado, a igualdade não é mantida, a vontade geral não prevalece sobre as vontades particulares, e, portanto, o Estado não cumpre a sua finalidade como instituição social e política.¹⁹

Rousseau concebe o “Contrato Social” não como um conjunto de direitos individuais destinados a limitar o poder público e sim, como um mecanismo justificativo do poder político que se organiza e se constitui através da manifestação de liberdade e igualdade dos homens.²⁰

Bloom aponta um sentido interessante:

Embora os homens de gostos e entendimentos diversos componham o corpo legislativo soberano, ninguém pode impor sua vontade aos outros, a menos que possa ser igual à vontade dos outros. A lei é produzida pela vontade de cada um, que pensa em termos de todo. A função primordial do contrato social é construir um regime que pode expressar a vontade geral.²¹

A obrigação social legitima-se numa convenção estabelecida pelos membros que constituem a *societas*, onde cada um celebra um contrato consigo mesmo, vinculando-se livremente ao pacto.²²

Nas palavras do próprio Rousseau:

¹⁷ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 56/57

¹⁸ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social: princípios do direito político* Tradução Edson Bini. Bauru, SP: EDIPRO, 2ª ed., 2015. p. 61.

¹⁹ TOMAZELI, Luiz Carlos. *Entre o Estado Liberal e a Democracia Direta: a busca de um novo contrato social* Porto Alegre, EDIPUCRS, 1999. p. 69

²⁰ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 64

²¹ BLOOM, Allan. *História da Filosofia Política*. Organização: Leo Strauss e Joseph Cropsey Rio de Janeiro, Forense, 2016 p. 508

²² ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 53

A solução é que cada homem se dê por inteiro à comunidade com todos os seus direitos e propriedades. O depósito é feito no todo, mas não em um indivíduo; desta forma ninguém se coloca nas mãos de outro. O contrato é igual, pois cada um dá tudo. Ninguém se reserva qualquer direito pelos quais possa pretender julgar sua própria conduta; por conseguinte, não há fonte de conflito entre o indivíduo e o Estado, pois o indivíduo contratou aceita a lei como padrão absoluto para seus atos.²³

O conjunto de pessoas permanece como soberano, mesmo após a criação do Estado, por ser a soberania inalienável e indivisível, e é essa associação de homens, soberanos, que atuará no interesse da sociedade por ser esse o seu interesse, essa vontade própria desse soberano constituído por vários, essa é a “vontade geral”.

Apresenta Allan Bloom a seguinte afirmativa:

O contrato social estabelece uma pessoa artificial, o Estado, que tem uma vontade tal como a pessoa natural; o que parece necessário ou desejável para essa pessoa é a vontade dela e aquilo que é a vontade de todos é a lei. A lei é o produto da vontade geral.²⁴

Como bem colocado pela autora Maria Elizabeth Rocha: “Assim ao obrigar um indivíduo refratário a obedecer à lei, a sociedade está, efetivamente, “forçando-o a ser livre”.²⁵

Porém a importância da lei não está em apenas expressar a consciência da alma comunitária, mas em fundar, como princípio, a igualdade moral e legítima, em contraposição a desigualdade física dos homens, assemelhando-os por convenção e direito, desta forma “[...], o indivíduo, que pelo contrato se torna homem social, recupera o equivalente da igualdade natural.”, visto que todos os cidadãos se comprometem “sob as mesmas condições e devem gozar dos mesmos direitos”.²⁶

Tomazeli ressalta que:

A essência democrática do pensamento de Rousseau, contida na vontade geral em suas dimensões mais significativas; a cooperação social, a

²³ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social: princípios do direito político* Tradução Edson Bini. Bauru, SP: EDIPRO, 2ª ed., 2015. p. 61.

²⁴ BLOOM, Allan. *História da Filosofia Política*. Organização: Leo Strauss e Joseph Cropsey Rio de Janeiro, Forense, 2016 p. 50

²⁵ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 60

²⁶ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.60

participação civil e a igualdade na justiça. Juntas, estas formas de relacionamento político dão consistência ao corpo político.²⁷

Encerramos o capítulo com palavras de Norberto Bobbio, através das quais reafirma a importância do ideal contratualista no pensamento político contemporâneo:

El ideal de la democracia no puede disociarse del principio del contrato social, es decir, de la idea del acuerdo de cada uno con todos los demás sobre algunas de las reglas fundamentales de la convivencia, aunque se trate de una sola regla, de la mayoría. En ocasiones anteriores se ha subrayado la importancia de la persistencia del ideal contractualista en el pensamiento político contemporáneo [no es casual que hoy se hagan referencias al neocontratualismo], pese a las críticas que recibió en el siglo XIX y su difuminación debida al ataque conjunto de los autores conservadores e revolucionarios. Las razones de esta persistencia se encuentran en que es difícil, si no imposible, disociar el ideal de una sociedad libre de la práctica – más allá principio de mayoría extendido al mayor número – de la negociación entre individuos o grupos formalmente libres e iguales.²⁸

O ideal da democracia não pode ser dissociado do princípio do contrato social, isto é, da ideia de acordo de cada um com os demais sobre algumas das regras fundamentais da coexistência, mesmo que seja uma regra única, da maioria.

Em ocasiões anteriores, ressaltou-se a importância da persistência do ideal contratualista no pensamento político contemporâneo [não é à toa que são feitas referências ao neocontratualismo hoje], apesar das críticas que recebeu no século XIX e de seu embasamento devido ao ataque conjunto de os autores conservadores e revolucionários. As razões para essa persistência são que é difícil, se não impossível, dissociar o ideal de uma sociedade livre da prática - além do princípio da maioria estendido ao maior número - de negociação entre indivíduos ou grupos formalmente livres e iguais.

²⁷ TOMAZELI, Luiz Carlos. *Entre o Estado Liberal e a Democracia Direta: a busca de um novo contrato social* Porto Alegre, EDIPUCRS, 1999. p. 69

²⁸ BOBBIO, Norberto. *El filósofo y la política [Antología]*: Estudio preliminar y compilación de José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 266

"O ideal da democracia não pode ser dissociado do princípio do contrato social, isto é, da ideia de um acordo de cada um com os outros sobre algumas das regras fundamentais de coexistência, mesmo que seja uma regra única, da maioria. Em ocasiões anteriores, a importância da persistência do ideal contratualista no pensamento político contemporâneo foi destacada [não é por acaso que se fazem referências ao neocontratualismo hoje], apesar das críticas que recebeu no século XIX e de seu embasamento devido ao ataque conjunto de os autores conservadores e revolucionários. As razões para essa persistência se encontra em que é difícil, se não impossível, dissociar o ideal de uma sociedade livre da ideia da prática - além do princípio da maioria estendido ao maior número - de negociação entre indivíduos ou grupos formalmente livres e iguais."

2 A cidadania

Estudando a etimologia de cidadania, temos que a palavra deriva de *civitas*, do latim, que significa cidade - um aglomerado urbano de pessoas - e remete aos direitos e deveres das pessoas que habitam/convivem naquele local.

A História ensina que as Cidades-Estado nasceram na Grécia, denominadas de *polis*, devido a uma nova ordem de agregação humana urbana, visto que a rural não comportava mais o modelo de convivência das pessoas.

Nas primeiras cidades, tanto na Grécia quanto em Roma, a cidadania era um direito assegurado a muitos e exercido por poucos, criando um abismo entre o discurso teórico e a aplicação prática.

Mas a cidadania nasceu muito antes da primeira *polis* se formar. Quando o antigo regime de convivência social ruiu e as pessoas tiveram de se reorganizar, o que levou a criação de castas ou classes sociais, onde a classe superior ditava os direitos e deveres dos subordinados. Esse foi o nascimento da cidadania.

Na Baixa Idade Média, reaparece a noção de estado centralizado e com ele a clássica visão da cidadania, ligada aos direitos políticos.

Porém já na Idade Média já se tinha a ideia de que o poder do Estado é legitimado pelo Direito. Desta forma, dentro do contexto - Estado e Direito – o sistema penal e as medidas punitivas surgem em substituição a vingança privada e coletiva.

Segundo o professor Bernardino Gonzaga:

Os historiadores estão de inteiro acordo sobre o fato de que o povo em geral, de todas as classes sociais, aceitava pacificamente os rigores do sistema repressivo, encarando-os com absoluta naturalidade, como algo normal e necessário.²⁹

Os séculos XIX e XX foram responsáveis por progressos significativos que repercutiram no conceito de cidadania.

²⁹ GONZAGA, João Bernardino Garcia. *A Inquisição em Seu Mundo*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 47.

Por derradeiro a Revolução Americana e a Revolução Francesa tornam absoluto o direito individual do homem sobre o poder do Estado, o direito a liberdade, vida e propriedade.³⁰

De acordo com Gustavo de Medeiros Melo a cidadania:

Não é somente a prerrogativa de o indivíduo poder votar e ser votado. Compreende principalmente o direito de fruição dos bens e serviços de utilidade pública, e o direito de exigir dos gestores fidelidade absoluta à Constituição Federal que prometeram manter, defender e cumprir com observância das leis e promoção do bem geral do povo.³¹

Agora que já iniciamos nosso debate acerca da cidadania, seguiremos para o campo jurídico, iniciando por Marshall e sua histórica classificação.

2.1 Refletindo juridicamente sobre a cidadania segundo Marshall

A classificação do desenvolvimento da cidadania através da evolução do direito permite que o estudo da cidadania seja mais dinâmico e homogêneo, segundo Thomas Humphrey Marshall.³²

A cidadania é o exercício dos direitos e deveres sociais, políticos e cíveis. A condição de cidadão é garantida àquele que vive de acordo com as normas pertencentes a sua sociedade e seu pleno exercício requer que os direitos e deveres de todos sejam cumpridos e contribuam para uma sociedade equilibrada e justa.

Thomas H. Marshall, foi o precursor da classificação do desenvolvimento da cidadania; para tanto, utilizou como marco os períodos do desenvolvimento dos direitos civis e direitos políticos [séculos XVIII e XIX, respectivamente], denominados de “direitos de primeira geração” e, em sequência cronológica, dos direitos sociais [século XX], denominados de “direitos segunda geração”. A “terceira geração de direitos”, na visão do sociólogo, se compõe de temas específicos: direito da criança, meio ambiente, entre outros.

³⁰ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p.126 e 127

³¹ MELO, Gustavo de Medeiros. *Ação Popular: Aspectos Relevantes e Controvertidos*. Organização: Luis Manoel Gomes Junior e Ronaldo Fenelon Santos Filho. São Paulo, RCS Editora, 2006.p. 185

³² Thomas Humphrey Marshall, [1893–1981]. Sociólogo britânico conhecido pela obra *Citizenship and Social Class*, e de outros ensaios contemporâneos, através dos quais estuda o desenvolvimento da cidadania, direitos civis, políticos e sociais.

De acordo com o dimensionamento adotado por Marshall, a sequência de surgimento dos direitos seguiu uma ordem cronológica lógica, uma vez que:

Com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais.
³³

Inicialmente, no século XVIII, surgiram os direitos civis; no século seguinte nasceram os direitos políticos e, finalmente no século XX, foi introduzida a noção dos direitos sociais.³⁴

A liberdade individual é a fonte primária dos direitos civis. Dentre os direitos civis podemos catalogar os direitos e garantias fundamentais como: o direito a vida, liberdade, propriedade e a igualdade; em sequência e como consequências se seguem as garantias de ir e vir, de manifestação, de organização, inviolabilidade do lar e da correspondência, o direito de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis e, o direito de não ser condenado sem o devido processo legal.

No que concerne à definição dos direitos políticos, o autor nos ensina que:

Os direitos políticos se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando.³⁵

É possível haver direitos civis sem que, concomitantemente, existam os direitos políticos; contudo não é possível ocorrer à hipótese contrária, como nos ensina Carvalho:

Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à

³³ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 p.11.

³⁴ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 p.10.

³⁵ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 p.9.

organização política da sociedade. Sua essência é a ideia de autogoverno.³⁶

Os direitos sociais são aqueles que dão garantia da participação de todos na denominada “riqueza coletiva” que em seu rol inclui o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria. Nas palavras de Carvalho:

Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social.³⁷

Dando continuidade à análise da natureza histórica da cidadania é necessário destacar que o conceito de cidadão e **cidadania** adquiriu particularidades que "não se esgotam na compreensão de ser cidadão aquele que participa dos negócios da cidade. Os homens passaram da situação de sujeitos para a de cidadãos" nos Estados Unidos da América somente em 1776 ou na França em 1789.³⁸

Segundo Jose Alfredo de Oliveira Baracho:

"Em séculos precedentes, em determinadas sociedades, as pessoas adquirem progressivamente os componentes de certo estatuto, que limita o posicionamento do poder: os do diálogo, os da participação e, sobretudo, os da proteção contra o arbítrio. Consolidam-se, em certas ocasiões, os processos concretos por meio dos quais o cidadão participa do poder".³⁹

Nesse sentido, Gustavo de Medeiros Mello afirma que:

O significado de cidadania é condicionado pelas variáveis do tempo e do espaço, levando consigo densa carga de historicidade das nações e representando o grau de civilidade dos povos. Em síntese, a nova ideia de cidadania se constrói sob o influxo progressivo dos direitos fundamentais do Homem.⁴⁰

Thomas Marshall aborda a cidadania de forma global e homogênea; a cidadania necessariamente deve ser apreciada considerando-se os aspectos civil,

³⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 p.9.

³⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 p.9.

³⁸ BARACHO, Jose Alfredo de oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva 1995. p.1

³⁹ BARACHO, Jose Alfredo de oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva 1995. p.5

⁴⁰ MELO, Gustavo de Medeiros. *Ação Popular: Aspectos Relevantes e Controvertidos*. Organização: Luis Manoel Gomes Junior e Ronaldo Fenelon Santos Filho. São Paulo, RCS Editora, 2006.p 186

político e social; a definição de cidadania, ou seu exercício pelo cidadão, pressupõe uma “comunidade juridicamente organizada – um Estado-nação”.⁴¹

2.2 A cidadania no Brasil – um processo histórico

Para um melhor entendimento de toda a trajetória, o autor adotou o conceito de cidadania formulado por Thomas Humphrey Marshall.

A cidadania, nos ensinamentos de Carvalho⁴², é um fenômeno histórico e por isso a denominada cidadania ideal ou cidadania plena, será semelhante dentro da cultura ocidental, porém não seguirá os mesmos passos, deixando que cada país, dentro da sua evolução histórica, trace sua própria linha de desenvolvimento dos direitos e deveres.

É o caso do Brasil, onde existe mais ênfase nos direitos sociais e historicamente, ocorreu uma alteração na cronologia de surgimento dos direitos:

Para dizer logo, houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. Como havia lógica na sequência inglesa, uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa.⁴³

O processo de desenvolvimento desencadeado no governo Kubitschek, denominado de desenvolvimentismo, associado à inflação que provocou, deu lugar a um agravamento dos conflitos sociais no Brasil. Neste quadro, é que adveio a revolução de 1964 e a dominação do poder pelos militares, por cerca de vinte anos.⁴⁴

⁴¹ MARSHALL, Thomas Humphrey. “*Cidadania, classe social e status*”. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 54.

⁴² O autor, cientista político, historiador e membro da Academia Brasileira de Letras – ABM, José Murilo de Carvalho em sua obra “*Cidadania no Brasil: um longo caminho*”, reconstrói a história da cidadania no Brasil até o ano 2000, quando completaram 500 anos do descobrimento.

⁴³ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 p.11.

⁴⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia no Limiar do Século XXI*. Saraiva, São Paulo, 2001. p. 74

Após o período da ditadura e, em especial, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um “entusiasmo cívico, chamamos a Constituição de 1988 de Constituição Cidadã.”⁴⁵.

Segundo Carvalho, a partir de 1985, com o fim da ditadura militar, teve início o processo de democratização, e os direitos garantidos pela nova Constituição, criaram um ambiente propício a uma esperança maior do que a realidade poderia oferecer:

Havia a crença de que a democratização das instituições traria rapidamente a felicidade nacional. Pensava-se que o fato de termos reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República seriam garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social. De liberdade, ele foi. A manifestação do pensamento é livre, a ação política e sindical é livre. De participação também. O direito do voto nunca foi tão difundido. Mas as coisas não caminharam tão bem em outras áreas.⁴⁶

Os grandes problemas nacionais permanecem na mesma situação ou se agravaram e, quando existe a verificação de alguma evolução positiva, ela é sempre lenta, o que leva ao desgaste e descrédito as instituições democráticas:

[...] problemas centrais de nossa sociedade, como a violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento. Em consequência, os próprios mecanismos e agentes do sistema democrático, como as eleições, os partidos, o Congresso, os políticos, se desgastam e perdem a confiança dos cidadãos.⁴⁷

O processo de construção de uma cidadania nacional foi lento e ainda não atingiu seu ápice. Os brasileiros têm uma longa jornada, em busca de tornar seus nacionais mais cidadãos, ter mais membros ativos da comunidade, engajados com o interesse público, que é interesse de todos.

⁴⁵ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 p.7.

⁴⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 p.7.

⁴⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 p.7.

2.3 Brasil: formas de exercício dos direitos políticos

Os direitos políticos asseguram ao cidadão a possibilidade de participar do processo político e das decisões do seu país. Previstos no artigo 14 e incisos, da Constituição Federal, são eles:

- sufrágio universal e o voto direto e secreto;
- consultas à população através do plebiscito e/ou referendo, quando o cidadão, de forma prévia [plebiscito] ou posterior [referendo], expressa sua vontade sobre determinado assunto;
- leis de iniciativa popular, quando preenchidos os requisitos, os cidadãos podem encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei federal;
- alistamento eleitoral.

O direito de sufrágio é a capacidade de eleger e de ser eleito. Como destaca José Afonso da Silva⁴⁸ “O sufrágio é universal, ou seja, todos os cidadãos que atendam às condições, indicadas no texto constitucional, têm o direito/dever de votar [capacidade eleitoral ativa] e o direito de ser votado [capacidade eleitoral passiva].”

Além dos supracitados, o exercício dos direitos políticos pode ser exercido, através da proposição de Ação Popular e da participação em Audiências Públicas.

2.4 Ação Popular

Iremos tratar da Ação Popular constitucional e sua dupla função fiscalizadora de ato ilegal e lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

A Ação Popular é a ação da cidadania, é um meio à disposição do povo no exercício legítimo do seu direito de reivindicar pelo respeito às leis e à Constituição. É a voz do povo de suas instituições representativas, o canal de transmissão popular em defesa do patrimônio público.⁴⁹

⁴⁸ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Editora Malheiros. 23^o Edição. 2004. p. 344.

⁴⁹ MELO, Gustavo de Medeiros. *Ação Popular: Aspectos Relevantes e Controvertidos*. Organização: Luis Manoel Gomes Junior e Ronaldo Fenelon Santos Filho. São Paulo, RCS Editora, 2006.p 186

Necessário tecer algumas considerações sobre a Ação Popular frente aos diversos textos constitucionais que antecederam o atual. Na Constituição do Império já havia menção à Ação Popular.

Segundo José Afonso Silva a primeira Constituição da República:

[...]não acolheu a Ação Popular - nem mesmo aquela de caráter penal, prevista na Constituição do Império. ficou ela, por conseguinte, reduzida à defesa de logradouros e baldios públicos [conforme admitia a doutrina das ações dos velhos praxistas] e àquela fraca incidência em leis especiais, até que foi promulgado o Código Civil [...].⁵⁰

A primeira Constituição brasileira a introduzir a Ação Popular foi a de 1934, apenas omitida na Constituição de 1937, foi reeditada nas Constituições seguintes.

Apesar da Constituição de 67 manter o instituto da Ação Popular, o fez com uma redação diversa daquela utilizada pela carta anterior, passando não a elencar as entidades cujos atos podem ser fiscalizados em tal sede, mas utilizando a genérica expressão "patrimônio das entidades públicas", no que excluiria as sociedades de economia mista e as empresas públicas, por possuírem estas a natureza e a estrutura de empresas privadas.⁵¹

A atual Constituição Federal dispõe no inciso LXXIII, do artigo 5º, o seguinte:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Consoante posicionamento clássico, a Ação Popular é demanda de natureza constitucional, por meio da qual se objetiva atacar, não só ato comissivo, mas também a omissão administrativa, quando conjugados dois requisitos - ilegalidade e lesividade que atinjam aos cofres públicos, bem quando houver violação ao princípio da constitucional da moralidade administrativa sendo esta última hipótese uma previsão inovadora em termos de direito positivado.⁵²

⁵⁰ SILVA, Jose Afonso. *Ação Popular Constitucional*. São Paulo: Saraiva 1988, p.181/182

⁵¹ GOMES JR, Luiz Manoel. *Ação Popular Aspectos Polêmicos*, Rio de Janeiro, Forense, 2001.p.7

⁵² GOMES JR, Luiz Manoel. *Ação Popular Aspectos Polêmicos*, Rio de Janeiro, Forense, 2001.p. 1

Nesse sentido Hely Lopes Meirelles, em obra clássica afirma que a Ação Popular:

[...] é instituto de natureza constitucional, utilizado pelo cidadão visando o reconhecimento judicial da invalidade de atos ou contratos administrativos, desde que ilegais e lesivos ao patrimônio federal, estadual ou municipal, incluindo-se as autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas que recebam subvenções públicas.⁵³

Diz Elival Silva Ramos que a Ação Popular é "instrumento de atuação do cidadão enquanto agente fiscalizador do poder publico", sendo esta faculdade de evidente natureza jurídica.⁵⁴

Como argumentado por Cândido Rangel Dinamarco, "visando o cidadão a anulação de um ato através da Ação Popular, atua como membro ativo da sociedade, evidenciando uma preocupação com a utilização da *res publica*".⁵⁵

A Ação Popular sob o ponto de vista de um conceito positivo do termo "político", é uma forma do indivíduo, enquanto participante da sociedade, atuar isoladamente, como fiscalizador dos atos dos governantes e daqueles que recebem, sob qualquer justificativa, dinheiro, bens ou valores públicos. Se for público, mais do que óbvio que a possibilidade de o cidadão fiscalizar a sua implicação, sob a ótica da legalidade e lesividade, além da moralidade administrativa.⁵⁶

A moralidade administrativa sempre esteve ligada a uma concepção de desvio de poder, que possui íntima relação com a ilegalidade, o que bem demonstra que tais conceitos não podem ser analisados de forma isolada. Nem se argumente que seja a mesma coisa, conclusão que não encontra respaldo no direito positivo, sendo incorreta a interpretação de ambos como preceitos isolados.⁵⁷

Assim, para que se possa acolher o pedido em Ação Popular, fundamentado na violação do princípio da moralidade administrativa, deve haver o desatendimento

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Habeas Data"*. São Paulo: Malheiros editores, 1992, p.85

⁵⁴ RAMOS, Elival Silva. *A Ação Popular como Instrumento de Participação Política*, São Paulo: Revistas dos tribunais. 1991 p.198

⁵⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*. São paulo: Malheiros Editores, 2009,v.1, p. 424/425

⁵⁶ GOMES JR, Luiz Manoel. *Ação Popular Aspectos Polêmicos*, Rio de Janeiro, Forense, 2001.p.3

⁵⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999, p.70/71

de algumas regras escritas e, ainda, a demonstração do prejuízo efetivo ou potencial.⁵⁸

Na lei da Ação Popular [art. 4º], são apontadas determinadas situações na qual, em conjunto ou isoladamente, a lesividade será presumida por expressa disposição legal, ainda que faticamente não haja prova da mesma.⁵⁹

Apesar do texto legal se referir à Ação Popular como um instrumento a ser usado *a posteriori* para anular atos realizados, é possível usar esse instrumento de forma preventiva, evitando que o ato lesivo se concretize.

Idêntica é a lição de Rodolfo de Camargo Mancuso, quando afirma que a atual dicção da Constituição Federal leva, ainda que em uma primeira impressão, necessário o binômio "ilegalidade-lesividade", pois a adoção apenas da alegação de lesividade poderia levar o Poder Judiciário a invadir o mérito do ato administrativo, o que sem dúvida não seria admissível.⁶⁰

2.5 Audiência Pública

A partir de agora, passamos a um apanhado geral sobre a forma da participação popular na gestão da Administração Pública, através das Audiências Públicas.

A Audiência Pública é:

Um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e grupos sociais determinados, visando a legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual⁶¹

As Audiências Públicas têm sido espaços de debate de diversos assuntos de reconhecida importância, como: orçamento público, impactos ambientais, segurança

⁵⁸ GOMES JR, Luiz Manoel. *Ação Popular Aspectos Polêmicos*, Rio de Janeiro, Forense, 2001.p.21

⁵⁹ GOMES JR, Luiz Manoel. *Ação Popular Aspectos Polêmicos*, Rio de Janeiro, Forense, 2001.p.26

⁶⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular*. São Paulo. Revista dos Tribunais 2001 p.86

⁶¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 129.

pública, criação de leis, assuntos relacionados à regulação de serviços de telefonia, água, eletricidade, entre outros.

As Audiências Públicas estão garantidas na Constituição Federal de 1988 e são reguladas por leis federais, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e a Lei Orgânica do Distrito Federal.

O artigo 58, § 2º, inciso II, da Constituição Federal de 88, prevê a realização das Audiências Públicas pelas comissões do Congresso Nacional, ou seja, é a participação direta do cidadão na elaboração das normas legais.

José Roberto B. de Souza aponta o foco da Audiência Pública:

Garantir o máximo fluxo informativo possível entre os atores da sociedade e as autoridades em relação a uma decisão a ser adotada, fixando-se como oportunidade de consulta para que o conhecimento teórico e a experiência prática e vivencial do conjunto da população possam ser capitalizados e refletidos pelas autoridades responsáveis pela tomada de decisão.⁶²

Trata-se de um espaço de democracia participativa reconhecido e garantido por lei; por meio das audiências, grupos e indivíduos podem expressar seus pontos de vista e suas necessidades diretamente a gestores públicos.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁶³ condensa a interpretação constitucional das Audiências Públicas: a forma explícita nos artigos 29, XII, 194, parágrafo único, VII, artigo 198, III, artigo 204, II, e implicitamente o artigo 225, caput, como a previsão constitucional genérica e o artigo 58, §2º, II, como previsão nominal do instituto no âmbito do Poder Legislativo.

De Acordo com o que ensina de Solange Gonçalves Dias⁶⁴:

Audiências públicas são canais de participação direto do povo nos planos administrativo e legislativo, em todos os níveis governamentais, abertos as cidadãos individualmente considerados ou organizados em associações,

⁶² SOUZA, José Roberto B.de. *A Audiência Pública e a mediação ambiental no processo de disputas públicas ambientais*. Estudo de caso: EIA da usina termelétrica de Santa Branca – SP. Tese de mestrado de engenharia Civil. Campinas, Faculdade de Engenharia Civil da Universidade Estadual de Campinas, 2003. p.76/79.

⁶³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva, 2007. p.214

⁶⁴ DIAS, Solange Gonçalves. [2001], Democracia representativa X democracia participativa: participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma burocrático. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, datilo.p. 148.

pelos quais se exercem os direitos de informação e de manifestação de tendências, de preferências e de opções populares, a respeito de assuntos determinados, com vistas a informar e a orientar os órgãos públicos na tomada de decisões políticas e administrativas, vinculadas ou não aos seus resultados, nos termos de norma disciplinadora.⁶⁵

O Poder Executivo deve realizar Audiências Públicas na gestão da Seguridade Social, na gestão da Saúde Pública, na formulação de políticas e controle das ações na Assistência Social, na defesa e preservação do meio ambiente e na definição de políticas públicas. Além disso, as audiências também podem ser realizadas depois da implantação de políticas, para discussão e avaliação de seus resultados e impactos.

Através da Audiência Pública torna-se possível a participação democrática dos atores sociais envolvidos na questão. A qualquer momento, a população pode solicitar aos seus representantes do Poder Executivo, Legislativo ou do Ministério Público a realização de Audiências Públicas para debater questões polêmicas e resolver conflitos.

Na irretocável doutrina de Antonio Cabral, "a Audiência Pública simplesmente tem a função de colher impressões e demandas da comunidade envolvida sobre tema que será objeto de decisão administrativa"⁶⁶. Geralmente, ela serve para instruir o processo administrativo visando subsidiar a decisão administrativa para um resultado mais afinado com as necessidades sociais.⁶⁷

Por isso Thiago Marrara aduz que "tanto a consulta quanto a Audiência Pública são atos instrutórios, ou seja, destinam-se a esclarecer fatos e trazer novos subsídios ao processo, permitindo que o Poder Público tome uma decisão mais acertada e legítima"⁶⁸

⁶⁵ DIAS, Solange Gonçalves. [2001], Democracia representativa X democracia participativa: participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma burocrático. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, datilo. p. 148.

⁶⁶ CABRAL, Antonio. *Os efeitos da Audiência Pública*. Boletim de Direito Administrativo. Vol. 22. n. 7. p. 789-800. jul. 2006 p. 790.

⁶⁷ NOHARA, Irene Patrícia. *Participação Popular no processo administrativo: consulta, Audiência Pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos*. São Paulo: Atlas, 2011. p.94.

⁶⁸ MARRARA, Thiago. Da Instrução. In: NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo Administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p.239.

O TJSP, ao declarar a não vinculação da Audiência Pública, frisou sua finalidade “consultiva e destinada à apresentação de projeto, esclarecimentos e coleta de críticas e sugestões Na mesma linha o Tribunal de Contas da União, “Audiência Pública deve ser vista como uma oportunidade em que o Poder Público troca ideias com o público em geral, podendo melhor desenvolver seus estudos pelo aporte de novas informações trazidas pelos participantes interessados.”⁶⁹

O Tribunal de Contas da União – TCU, quando do julgamento do Processo nº 026.098/2006-0, posicionando-se sobre a divulgação de todas as considerações positivas ou negativas, que resultaram da Audiência Pública, ressalta que elas “tem potencial para evitar demandas judiciais posteriores que se instaurem por razões não procedentes e já examinadas pelo órgão.”.⁷⁰

Nas palavras de Eduardo Fortunato Bim “é impróprio falar em resultado da Audiência Pública, uma vez que nela não se vota sim ou não, apenas se colhem sugestões, opiniões e comentários dos cidadãos.”⁷¹

E abordando diretamente o aspecto da cidadania, continua o Professor Fortunato Bim:

Ainda que alguns cidadãos sejam contra a possível medida estatal a ser tomada, a pluralidade de pontos de vista sobre o tema discutido, a ausência de cidadania no sentido estrito [capacidade eleitoral ativa], o que permitiria alcançar a vontade geral, impedem que se possa ter algum resultado, do ponto de vista jurídico.⁷²

Mesmo sem o efeito vinculante, as participações da população envolvida naquela Audiência Pública, devem ser registradas e devidamente analisadas pelo órgão estatal, como subsídios para a futura decisão administrativa.

Apesar de legalmente prevista desde 1999, a efetiva realização de uma Audiência Pública pelo STF data de 2007. Depois disso, as AP's foram estendidas

⁶⁹ TJSP, AgIn 0075731-61-2007.8.26.0000[668.940.5/0-00], Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 27.09.2007, v.u., rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, *DOE* 12.11.207.

⁷⁰ TCU, Ac. 1.100/2005 [Proc. 002.826/2005-0] 1ª Câmara, j. 07.06.2005, v.u., rel. Min. Marcos Bemquerer, *DOU* 13.06.2005. e TCU, Ac. 2.164/2008 [Proc. 026.098/2006-0] Plenário, j. 01.10.2008, v.u., rel. Min. Benjamin Zymler, *DOU* 03.10.2008.

⁷¹ BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências Públicas*. 1º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. p. 84

⁷² BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências Públicas*. 1º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. p. 85

para outros processos, o que impulsionou a emenda do Regimento Interno do STF, para “ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do tribunal”.⁷³

É fundamental que o órgão que a esteja convocando dê prioridade a presença daqueles diretamente afetados pelo assunto que será tratado, sendo importante garantir a presença das autoridades competentes, como o Ministério Público além de especialistas no tema da audiência.

Desde então, o STF realizou Audiências Públicas sobre os mais diversos temas, tanto em sede de ADIs e ADPFs, quanto em sede de Recurso Extraordinário [RE]. Precisamente, entre 2007 e 2014, o STF realizou 16 audiências públicas.⁷⁴

3 Democracia Participativa, Opinião Pública e Cidadão

A partir do dimensionamento da cidadania, através dos direitos civis, políticos e sociais, podemos pontuar que em um conceito amplo de cidadania:

O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Cidadãos incompletos seriam os que possuísem apenas alguns dos direitos. Os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não-cidadãos.⁷⁵

Ao ampliar o conceito de cidadania, Nelson Saule Júnior explica:

A cidadania deve ser compreendida quanto a sua dimensão política na efetiva participação, e intervenção dos sujeitos na definição das ações e políticas que interfiram em suas vidas, na garantia do exercício dos direitos fundamentais [individuais, sociais, culturais, meio ambiente ecologicamente equilibrado] como condição de respeito à dignidade da pessoa humana.⁷⁶

Ressaltando a forte vinculação da cidadania com o Estado, Hannah Arendt

⁷³ MARONA, Marjorie Corrêa. ROCHA. Marta Mendes da. *Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal*. Revista de Sociologia e Política, DOI 10.1590/1678-987317256206, 2017. p.8

⁷⁴ MARONA, Marjorie Corrêa. ROCHA. Marta Mendes da. *Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal*. Revista de Sociologia e Política, DOI 10.1590/1678-987317256206, 2017. p.9

⁷⁵ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.8.

⁷⁶ JUNIOR, Nelson Saule. *A participação dos cidadãos no controle da administração pública*, Polis Papers, p.12

afirma que aos apátridas e refugiados são negados os direitos básicos, por sua desvinculação a um Estado e, que somente ao cometerem algum delito previsto no Código Penal do país em que se refugiaram, recuperam certa visibilidade como ser humano e direitos de cidadania.⁷⁷

A partir do exemplo usado por Arendt, do desrespeito aos direitos humanos cometidos pelos Estados contra os apátridas e refugiados, é possível concluir que estes direitos não são garantidos efetivamente, de modo que, sob o ponto de vista legal, as pessoas geralmente reivindicam direitos humanos a partir de um direito de cidadania pré-existente.

Perder acesso ao direito público equivale a perder acesso à igualdade; aquele que se vê destituído da cidadania, se vê excluído da comunidade social e consequentemente desprotegido, sem poder o Estado fazer nada para ampara-lo.⁷⁸

A construção dos direitos fundamentais foi lentamente lastreando a visão de cidadania para o povo comum; a “plebe” foi sendo cada vez mais bem informada sobre o que deveria ter e o que deveria fazer.

No Brasil o marco da proteção e busca da cidadania, de forma clara e transparente, iniciou-se com a Constituição Federal de 1988, onde a cidadania foi elencada dentre os princípios fundamentais da República, redefinindo seu conceito, com intuito de garantir a real participação política de todos os cidadãos, como forma de construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Barroso faz considerações acerca da constitucionalização e da judicialização das relações sociais⁷⁹, destacando que após 1988, a demanda judicial, aumentou significativamente, o que significa uma demanda por Justiça, o que ocorreu, segundo o autor “[...] pela redescoberta da cidadania e pela conscientização das pessoas em relação aos próprios direitos.”.⁸⁰

⁷⁷ ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009 p. 96

⁷⁸ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p.152.

⁷⁹ BARROSO, Luís Roberto: *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito*. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito>>. p.19

⁸⁰ BARROSO, Luís Roberto: *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito*. O triunfo tardio

Como muito bem destacado por Luís Roberto Barroso: "... Cidadão é diferente de eleitor; governo do povo não é governo do eleitorado." ⁸¹

3.1 Democracia Participativa

Dentro da visão contemporânea, o exercício da cidadania não se limita a uma democracia representativa, requer uma democracia participativa, na qual o cidadão deve ter o poder de interferir, de forma direta ou indireta, na condução da coisa pública.

O jurista Norberto Bobbio, de forma simples e cristalina ensina a distinção entre a democracia direta e a democracia representativa:

*La democracia de los modernos se distingue de la de los antiguos por la manera en que el pueblo ejerce el poder: **directamente**, en la plaza o ágora entre los griegos, en los comitia, en el arengo de las antiguas ciudades medievales, o indirectamente, a través de representantes, en los Estados modernos. Hoy, en cambio, los Estados democráticos están, si bien en diferente medida y matiz, gobernados bajo la forma de la democracia **representativa**, sólo en algunos casos combinada con elementos de democracia directa, como el referendun. [...] Una democracia de electores como los es la representativa no recibe su legitimidad del pueblo, que, como entidad colectiva, no existe fuera de una plaza o asamblea, sino de la suma de individuos a quienes le ha sido atribuida la capacidad electoral. De hecho, en los cimientos de la **democracia representativa, a diferencia de lo que sucede con la directa, no está la soberanía del pueblo, sino la de los ciudadanos.*** ⁸² [grifo nosso]

Com olhos na tendência mundial a assembleia constituinte de 1987, tratou o tema da participação popular na segunda parte do artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, em que se lê: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por

do Direito Constitucional no Brasil. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito>>. p.19

⁸¹ BARROSO, Luís Roberto: *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito*. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito>>. p.22

⁸² BOBBIO, Norberto. *El filósofo y la política [Antología]*: Estudio preliminar y compilación de José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 230/231

"A democracia dos modernos distingue-se da dos antigos pelo modo como o povo exerce o poder: diretamente, na praça ou na ágora, entre os gregos, na comitiva, na arena das antigas cidades medievais, ou indiretamente, através de representantes, nos estados modernos. Hoje, por outro lado, os estados democráticos são, embora em uma medida e nuance diferentes, governados sob a forma de democracia representativa, apenas em alguns casos combinados com elementos da democracia direta, como o referendo.[...] Uma democracia de eleitores como é a de representatividade não recebe sua legitimidade do povo, que, como entidade coletiva, não existe fora de uma praça ou assembleia, mas da soma de indivíduos a quem foi atribuída a capacidade eleitoral. De fato, nos fundamentos da democracia representativa, diferentemente do que acontece com a democracia direta, não existe a soberania do povo, mas a dos cidadãos."

meio de seus representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”.

Inúmeros doutrinadores manifestam-se sobre o tema democracia participativa.

Nas palavras do jurista português Canotilho “a consagração constitucional da noção de democracia tem a finalidade de erigi-la a um autêntico princípio informador do Estado e da sociedade”. Em sequência afirma que “esse princípio é a democratização da democracia, ou seja, a condução e a propagação do ideal democrático para além das fronteiras do território político”⁸³.

Cândido Dinamarco é taxativo sobre a participação na democracia, afirmando que “essa participação constitui postulado inafastável da democracia e o processo é em si mesmo democrático e, portanto participativo, sob pena de não ser legítimo”⁸⁴.

Nas palavras do lusitano Baptista Machado:

A participação teria uma dupla função: uma função legitimadora, que pretende assegurar uma maior legitimidade político-democrática às decisões da Administração pública e ao exercício da função administrativa; e uma função corretiva, cujo objetivo se traduz em aumentar a correção das decisões administrativas, quer sob o ponto de vista técnico-funcional, quer sob o prisma da sua justiça interna.⁸⁵

A participação popular na democracia é essencial na elaboração das normas constitucionais, desde a instalação de uma assembleia constituinte, caso contrário estaria sob o risco da ilegitimidade a ordem jurídica e a instituições.

De forma perspicaz, José Afonso da Silva, desenha o perfil da democracia, partindo do ponto que “a democracia não teme, antes requer, a participação ampla do povo e de suas organizações de base, no processo político e na ação governamental”, limitando qualquer restrição à participação popular, quanto ao direito de votar e ser votada, a situações pontuais “como a irreelegibilidades e

⁸³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. totalmente ref. e aum., 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1992. p. 421.

⁸⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 132.

⁸⁵ RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. *O princípio da imparcialidade na administração pública*. Coimbra: Almedina, 1996. p. 301

inelegibilidades [...] ou de atividades que possam impedir a liberdade de voto, a normalidade e a legitimidade das eleições".⁸⁶

Para o supra citado autor certas formas como "a atuação partidária livre, a possibilidade de participação permanente do povo e suas organizações de base [sindicatos, associações profissionais, etc.] no processo político e na ação governamental" são imprescindíveis, por tratarem-se "de institutos da democracia direta" que de certa forma corrigiriam "em boa medida, os defeitos e as ficções do mandato político, que não reproduz a vontade popular intacta".⁸⁷

Para Elival da Silva Ramos a expressão contemporânea "democracia participativa" corresponde a "uma visão crítica da democracia, pelo prisma da participação do povo no poder que pretende acentuar a importância do elemento participação política."⁸⁸

Acentua Elival da Silva Ramos:

Portanto, consiste a democracia participativa em uma maneira nova de entender o sistema democrático em que a participação política passa a ser vista como vital, posto que nela se contem a força criadora do sistema que lhe permite o evoluir contínuo. Destarte, trata-se de abrir canais a participação Popular ou redescobrir antigos veículos subutilizados, de modo que se escoem demandas de participação existentes e se incentive, simultaneamente, o seu desabrochar onde impere a passividade.⁸⁹

Em continuidade Elival Ramos ressalta que na democracia participativa, a participação política possuiu um caráter instrumental no tocante às liberdades públicas e aos direitos econômicos e sociais, e é um atributo indispensável das três categorias de direitos: políticos, individuais e econômicos e sociais.⁹⁰

Concluimos o subtítulo com as palavras de Peter Haberle

A democracia do cidadão está muito mais próxima da ideia que concebe a democracia a partir dos direitos fundamentais e não a partir da concepção segundo a qual o Povo soberano limita-se apenas a assumir o lugar do

⁸⁶ SILVA, José Afonso Da. *Ação Popular constitucional*. São Paulo. Ed. RT, 1968, p. 306

⁸⁷ SILVA, José Afonso Da. *Ação Popular constitucional*. São Paulo. Ed. RT, 1968, p. 310/ 311

⁸⁸ RAMOS, Elival Silva. *A Ação Popular como Instrumento de Participação Política*, São Paulo: Revistas dos tribunais. 1991 p.63

⁸⁹ RAMOS, Elival Silva. *A Ação Popular como Instrumento de Participação Política*, São Paulo: Revistas dos tribunais. 1991 p.63

⁹⁰ RAMOS, Elival Silva. *A Ação Popular como Instrumento de Participação Política*, São Paulo: Revistas dos tribunais. 1991 p.63

monarca.⁹¹

Vemos, portanto, que para o ideal cidadão ser alcançado é de extrema necessidade fomentar a ideia de democracia participativa, da importância da participação popular no seio da sociedade brasileira.

3.2 Povo e Cidadão

Seguindo a mesma linha dos aspectos lançados sobre democracia e democracia participativa, faremos uma breve abordagem sobre conceito e classificação contemporâneas acerca das figuras “povo” e “cidadão”.

Iniciamos pela distinção feita por Rousseau, no Contrato Social:

[...] quanto aos contratantes, tomam coletivamente o nome de povo e se denominam em particular cidadãos enquanto participantes da autoridade soberana e súditos enquanto submetidos as leis do Estado. Entretanto, estes termos são amiúde confundidos e tomados um pelo outro; basta saber distingui-los ao serem empregados com toda a sua precisão.⁹²

Segundo Maria Elizabeth Rocha “o regime democrático adquire significado a partir da ideia de cidadania, enquanto no plano coletivo prevalece a ideia de povo [...]”⁹³.

A mencionada autora ainda expõe:

O universo Jurídico define “povo” por sua base consensual do poder – *consensus constitutionis* - o processo pelo qual tal grupo de pessoas passou para decidirem se unir e formar uma nação única, a partir de valores e normas implícitos no contrato social ou pacto social.⁹⁴

Friedrich Müller⁹⁵ conceitua “povo” a partir da premissa de que o povo, ao mesmo tempo, é fonte e é destinatário do Poder; classifica-o em quatro tipos, a

⁹¹ HABERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Tradução de Gilmar Pereira Mendes. Porto Alegre: Fabris Editor, 1997. p. 21

⁹² ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social: princípios do direito político* Tradução Edson Bini. Bauru, SP: EDIPRO, 2ª ed., 2015. p.21/22.

⁹³ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. p. 220

⁹⁴ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. p. 220

⁹⁵ MÜLLER, Friedrich - *Quem é o povo. A questão fundamental da democracia*. 3ª edição, São Paulo, Max Limonad, 2003, p. 57.

saber: povo-ativo, povo como instância global de atribuições de legitimidade, povo-destinatário e povo enquanto ator político.

O “povo-ativo” corresponde ao conceito de cidadão; o “povo-destinatário” é a somatória do “povo-ativo” e do denominado “povo como instância global”, que são todos os que habitam um determinado Estado, ou seja, a população do Estado, incluídos então os estrangeiros, os incapazes e os apátridas.

Nas palavras do próprio Friedrich Müller, o conceito de “povo enquanto ator político” é uma visão nova de “povo”:

A quarta componente desta noção inovadora de “povo” está baseada sobre os direitos humanos e cidadãos. Eles devem ser compreendidos como direitos que tomam parte ativamente na formulação e realização da política – no nível nacional e, atualmente, também transnacional, consistindo nestes direitos de base essenciais de uma sociedade civil democratizada.⁹⁶

Assim, Marco Antonio Queiroz Moreira conclui sobre a conceituação de Müller que o povo-ativo “se restringe aos detentores dos direitos de votar e de ser eleito”, o povo como instância global de atribuições de legitimidade é “restrito aos titulares da nacionalidade, abrangendo também os não-eleitores” e no povo-destinatário onde incluem-se todos os habitantes “identifica-se com a população”.⁹⁷

Peter Harbele conceitua “povo” como sendo “um elemento pluralista de forma legitimadora do processo constitucional” enquadrando-se na conceituação os partidos políticos, a opinião científica e o cidadão.⁹⁸

Os juristas alemães, Peter Harbele e seu compatriota Friedrich Müller, em uma perspectiva de vanguarda incluem os direitos fundamentais na conceituação de “povo”, complementando o primeiro que:

Não se deve esquecer que a democracia é formada pela associação de cidadãos. Democracia é o “domínio do cidadão”, não do Povo, no sentido de

⁹⁶ Entrevista Com Friedrich Müller. Friedrich Müller 2006. Prof. Dr. Martonio Mont’Alverne Barreto Lima [UNIFOR] Prof. Dr. Gilberto Bercovici [USP]. Revista Seqüência, nº 51, p. 17, dez. 2005

⁹⁷ MOREIRA, Marco Antonio Queiroz. *Democracia participativa no Município*. São Paulo: Juarez, 2005. p. 26.

⁹⁸ HARBELE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Tradução de Gilmar Pereira Mendes. Porto Alegre: Fabris Editor, 1997. p. 37/38

Rousseau. A democracia do cidadão é mais realista do que a democracia popular.⁹⁹

Dentre autores nacionais, podemos destacar as palavras de Marco Antonio Queiroz Moreira, que também através de uma visão inovadora conceitua cidadão e cidadania:

[...] Cidadão é o titular dos direitos políticos de votar [cidadania ativa] e ser votado [cidadania passiva] e suas consequências: soberania popular, dignidade da pessoa humana, direitos políticos, educação, saúde, etc...¹⁰⁰

Esta rápida análise sobre povo e cidadão foi necessária para darmos continuidade ao estudo da cidadania.

3.3 Opinião Pública

Importante acrescentarmos o conceito de opinião pública aos aspectos trazidos sobre “povo” e “cidadão”, visto que tratar-se de um aspecto presente e necessário dentro do contexto moderno de exercício da cidadania.

O precursor a utilizar a opinião pública¹⁰¹ foi Rousseau, ela é a quarta lei em sua divisão das leis políticas fundamentais, sendo para ele a “verdadeira constituição do Estado”. Colocada a frente dos costumes, a opinião pública ou “vontade geral” para Rousseau seria, em sua época, desconhecida dos políticos.¹⁰²

Entretanto, não existe um conceito unânime na literatura política, que defina opinião pública. Bonavides explica que “os sociólogos e cientistas políticos de nosso tempo ainda vacilam quanto a precisa significação do termo”¹⁰³

Paulo Bonavides ensina que:

Sendo a opinião pública a mais eficaz forma de presença indireta do corpo social na formação da vontade política, não é de admirar que sua excepcional força seja proclamada e reconhecida por governantes, filósofos,

⁹⁹ HARBELE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Tradução de Gilmar Pereira Mendes. Porto Alegre: Fabris Editor, 1997. p. 38

¹⁰⁰ MOREIRA, Marco Antonio Queiroz. *Democracia participativa no Município*. São Paulo: Juarez, 2005. p. 49/50.

¹⁰¹ Paulo Bonavides, em nota, destacou que “Rousseau apenas omitiu, sem dano para o respectivo sentido, a adjetivação *pública*”.

¹⁰² BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros, São Paulo, 2005. p.448.

¹⁰³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros, São Paulo, 2005. p.445.

cientistas políticos, do século XVIII aos nossos dias.¹⁰⁴

Bonavides estende sua lição alertando que vários doutrinadores demonstram “a dificuldade de conceituar a opinião pública”, e que, portanto, pode ser apresentada como a opinião de uma determinada classe, de uma nação, de uma maioria dominante.¹⁰⁵

Assim, na definição do jurista alemão Jellinek, opinião pública é “o ponto de vista da sociedade sobre assuntos de natureza política e social”¹⁰⁶. Para o doutrinador Alfred Sauvy, seria a opinião pública a “força que nenhuma Constituição prevê [...] constitui-se no foro íntimo de uma nação, um árbitro, uma consciência, um tribunal”.¹⁰⁷

Na conceituação de Giovanni Sartori, a opinião pública:

Em seu sentido primário, uma opinião é considerada pública não apenas por ser difundida entre os públicos, como também por dizer respeito a “coisas públicas”, à *res publica*. Em síntese, a opinião pública é antes de tudo um conceito político. Isso significa que uma opinião sobre coisas públicas é - deve ser - uma opinião exposta à informação sobre as coisas públicas. Concluindo, a opinião pública pode ser definida da seguinte maneira: um público, ou uma multiplicidade de público, cujos estados de espírito difusos [opiniões] interagem com fluxos de informações relativas ao estado da *res publica*.¹⁰⁸

Contudo, muitos doutrinadores nacionais e estrangeiros são unânimes em afirmar que a democracia é o governo da opinião [pública]

Segundo José Afonso da Silva:

A evolução do processo político vem incorporando outros elementos na democracia participativa que promovem uma relação mais estreita entre os mandatários e o povo, especialmente os instrumentos de coordenação e vontade popular [...] de tal sorte que a opinião pública – *expressão da cidadania* – acaba exercendo um papel muito importante no sentido de que os eleitos prestem mais atenção às reivindicações do povo, mormente às de suas bases eleitorais.¹⁰⁹

Como é formada a opinião pública? Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica:

¹⁰⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros, São Paulo, 2005. p.446/447

¹⁰⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros, São Paulo, 2005. p.446

¹⁰⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros, São Paulo, 2005. p.446

¹⁰⁷ SAUVY, Alfred. *Opinião Pública*, Trad. Gerson Souza, São Paulo, Difel, 1959. p. 7-8

¹⁰⁸ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Volume 1, Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Ática: São Paulo, 1994, p. 123.

¹⁰⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. Malheiros Editores. São Paulo: 2014. p. 142.

Numa primeira aproximação, é necessário reconhecer que ela decorre de um processo alimentado por informações, que os indivíduos recebem, a partir das quais, numa reação, estes formulam a opinião sobre uma questão. Da convergência das opiniões individuais, com efeito, surge a opinião pública. Mas trata-se de um processo complexo em que a própria convergência alcançada num momento o fornece um *feedback*, num *continuum* que pode ser longo.¹¹⁰

No mundo contemporâneo as informações são trocadas através dos meios de comunicação de massa: jornal, rádio, cinema e televisão, os quais permitem um tráfego de um grande número de informações para um imenso número de pessoas.

111

A opinião pública é peça fundamental na democracia e em virtude de sua importância deve ser estudada nos seus aspectos, formação e nos modos pelos quais se manifesta.¹¹²

3.4 Transparência

O exercício da cidadania com a participação popular é garantido através de vários meios institucionais, como por exemplo, os chamados Portais da Transparência.

De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o princípio da transparência é o instrumento capaz de realizar a participação e a impessoalidade, as quais possibilitam o controle da Administração Pública pelo Estado e pela sociedade.¹¹³

E é através do princípio da transparência que o cidadão deve participar, partilhar e colaborar com o exercício da função administrativa.

Conforme explica Wallace Paiva Martins Júnior:

Esse contexto aponta para uma democracia participativa, cujo pressuposto é trazer as decisões para o âmbito dos interessados, subtraindo o poder das

¹¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Democracia no Limiar Do Século XXI*. Saraiva, São Paulo, 2001. p.148.

¹¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Democracia no Limiar Do Século XXI*. Saraiva, São Paulo, 2001. p.152

¹¹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Democracia no Limiar Do Século XXI*. Saraiva, São Paulo, 2001. p. 146

¹¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p.22

autoridades públicas. As formas de democratização não se aplicam no âmbito político, mas, também, na Administração Pública. **Nova regra do exercício do poder expressa um direito político fundamental.**¹¹⁴ [grifo nosso]

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informações, entrou em vigor em maio de 2012, regulou o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II, § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal.

Trata-se de uma legislação moderna cujo lema é de que o acesso à informação é a regra sendo o sigilo a exceção. Cerca de 90 países já possuem leis que regulamentam o direito de acesso à informação, como por exemplo os Estados Unidos da América, Inglaterra, Índia, México, Chile e Uruguai.

Dispõe o artigo 9º e seus incisos:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

O acesso se opera à todas as informações produzidas ou custodiadas pelo Poder Público, não classificadas como sigilosas; são públicas e, portanto, devem estar acessíveis a todos os cidadãos brasileiros.

Podem ser citados como exemplos de portais do governo federal o Portal da Transparência, URL <http://www.portaltransparencia.gov.br/> e o Portal Brasileiro de dados Abertos, URL <http://dados.gov.br/>.

¹¹⁴ “Participação Popular no Estatuto da Cidade”, in FINK, Daniel Roberto [organizador] - Temas de Direito Urbanístico 4, p.240.

A *Open Knowledge Foundation* ¹¹⁵ desenvolveu o Índice de Dados Abertos ¹¹⁶ [ODI] Global, para comparar países em termos da sua capacidade de abrir dados aos cidadãos, à mídia e à sociedade civil.

O Índice de Dados Abertos para Cidades - 2018, lançado em 27 de abril de 2018, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas – FGV, avaliou 136 bases de dados de oito cidades brasileiras: Belo Horizonte - MG, Brasília - DF, Natal - RN, Porto Alegre - RS, Rio de Janeiro - RJ, Salvador - BA, São Paulo - SP e Uberlândia - MG.

Os resultados indicam que somente 25% [vinte e cinco por cento], das bases de dados analisadas estão de acordo com a definição de dados abertos. As dimensões de abertura de dados que obtiveram menor pontuação foram: Propriedade da Terra, Registro de Empresas, Qualidade do Ar e Qualidade da Água.

Todas as cidades analisadas têm mais de 500.000 habitantes possuindo também maior capacidade de lidar com as complexidades de realização da abertura de seus dados.

De acordo com a pesquisa, a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno e médio porte [aproximadamente 98% dos 5.570 municípios brasileiros têm menos de 500.000 habitantes], o que permite concluir que o desafio de dados abertos é muito maior quando consideramos Estados e municípios de grande porte.

A análise de alguns aspectos da pesquisa, realizada pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da FGV [DAPP], nos mostra que:

A abertura de dados públicos é importante por diversos aspectos. O primeiro deles é o aumento da transparência das ações do governo, como por exemplo, garantir a identificação da destinação dos impostos arrecadados da população. **Governos mais transparentes facilitam o engajamento cidadão e este é o segundo efeito positivo da abertura de dados. Com informações relevantes acessíveis, cidadãos podem se**

¹¹⁵ A Open Knowledge Brasil é uma Organização da Sociedade Civil sem fins lucrativos fundada em 2013, que utiliza e desenvolve ferramentas cívicas, análises de políticas públicas, treinamento em produção e uso de dados abertos e promove o conhecimento livre para tornar a relação entre governo e sociedade mais transparente, além de promover uma participação política mais efetiva e aberta.

¹¹⁶ Dados são considerados abertos quando qualquer pessoa é livre para acessá-los, usá-los, modificá-los e compartilhá-los, sujeitos, no máximo, a medidas que preservem sua origem e sua publicidade.

engajar em iniciativas de fiscalização e contribuição junto ao poder público. [grifo nosso]

Como vimos, é fundamental a abertura de dados para ser exercida a cidadania no monitoramento, no controle social e na participação da elaboração das políticas públicas.

Considerações Finais

Cidadania é uma construção coletiva que depende da efetiva atuação de dois atores: o cidadão e o estado.

A cidadania plena talvez seja um ideal utópico, pois seria a combinação da liberdade, da participação e igualdade de todos; porém, mesmo que inatingível, é o parâmetro, nas palavras do professor Carvalho, “para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico.” ¹¹⁷

Pondera Carvalho, que não existe uma fórmula para o caminho da cidadania, porém “caminhos diferentes afetem o produto final, afetem o tipo de cidadão, e, portanto, de democracia, que se gera”. ¹¹⁸

Com muita propriedade o professor Friedrich Müller faz uma reflexão crítica, demonstrando que o plebiscito e o referendo dependem de convocação e autorização do Congresso Nacional, respectivamente, e sobre a legislação de iniciativa popular, inexistente prazo para sua tramitação, ou mesmo obrigatoriedade de serem mantidos os termos como foram propostos pela população.

Nas palavras de Friedrich Müller:

[...] o que o artigo 14, em conjunto com os artigos 49 e 61 da Constituição de 1988, significam na prática política e o que não significam. O plebiscito deve ser “convocado” pelo Congresso Nacional, o referendo, “autorizado” – ambos dentro da competência exclusiva do Congresso [artigo 49, XV]. A iniciativa popular deve ser apresentada à Câmara dos Deputados [artigo 61, §2º]. Ou seja, o Congresso decide sozinho se ele quer – ou não – deixar que a decisão sobre uma questão controvertida seja por plebiscito ou referendo. E, no caso da iniciativa popular, o Congresso pode tanto aceitar

¹¹⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 p. 8.

¹¹⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 p. 220.

como rejeitar o resultado proposto por ela – ou também, eventualmente, não analisá-la, retardando sua tramitação.¹¹⁹

A proposta de reforma do professor Müller se apresenta no sentido de que o Congresso, sempre que apreciar uma Emenda Constitucional, deve submeter o assunto à aprovação popular, seja através de plebiscito ou referendo e quanto ao projeto de lei de iniciativa popular, ser estabelecido um prazo fatal para sua aprovação e em caso de rejeição pelo Congresso, a população seria consultada quanto o resultado.¹²⁰

Na visão de Norberto Bobbio, com a difusão dos computadores é possível que um grande número de pessoas vote à distância, sem que seja preciso se reunirem fisicamente, realizando assim a democracia ideal de Rousseau, sem, no entanto, necessitar de um Estado pequeno.

Completa o doutrinador italiano que “aunque de manera paradójica [...] que la democracia del futuro podría asemejarse a la democracia del pasado más que a la del presente”.¹²¹

Nas palavras de Gonçalves Ferreira Filho:

[...] atualmente é possível o que até ontem poderia passar por ficção científica, mas seguramente não o é mais: uma democracia direta eletrônica [...] seria a aplicação à política do que já ocorre em alguns programas de televisão. Essa democracia "eletrônica" é praticável em grande parte do mundo, hoje.¹²²

Continua o doutrinador apontando que:

No mundo contemporâneo, as informações decorrem, essencialmente, dos meios de comunicação de massa, ou seja, do jornal, do rádio, do cinema e

¹¹⁹ Entrevista Com Friedrich Müller. Friedrich Müller 2006. Prof. Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima [UNIFOR] Prof. Dr. Gilberto Bercovici [USP]. Revista Seqüência, nº 51, p. 15/16, dez. 2005.

¹²⁰ Entrevista Com Friedrich Müller. Friedrich Müller 2006. Prof. Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima [UNIFOR] Prof. Dr. Gilberto Bercovici [USP]. Revista Seqüência, nº 51, p. 15/16, dez. 2005.

¹²¹ Norberto Bobbio: el filósofo y la política [Antología] Estudio preliminar y compilación de José Fernández Santillán pág. 230

“embora paradoxalmente, [...] a democracia do futuro poderia assemelhar-se à democracia do passado e não à democracia do presente.

¹²² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Democracia no Limiar Do Século XXI*. Saraiva, São Paulo, 2001. p.35/36.

da televisão. Ou seja, meios que podem levar rapidamente um grande número de informações a um grandíssimo número de pessoas.¹²³

No Brasil, de acordo com os dados fornecidos IBGE/PNAD 2018¹²⁴, podemos concluir que a televisão ainda ocupa o primeiro lugar como meio de comunicação de massa, estando a TV presente em 97,2% dos domicílios pesquisados.

Conclui-se que a denominada democracia eletrônica é plausível de ser implementada, porém a análise de sua possível eficácia e eficiência, não é algo que caiba no presente estudo.

Finalmente, enfrentando a premissa inicial de que o Estado não incentivaria nem tampouco propiciaria os meios ideais para o exercício da cidadania, concluímos que o Poder Público, dentro do arcabouço histórico-político-administrativo, está enfrentando a problemática da comunicação com os cidadãos, através do aprimoramento da transparência dos dados abertos.

Contudo se verifica que o cidadão, mesmo possuindo meios, ainda não demonstra interesse de ser um membro ativo da comunidade, de ser cidadão; então se mostra necessário que o Estado implemente políticas de comunicação que favoreçam a criação da cultura participativa, demonstrando os impactos positivos que a participação do cidadão pode gerar tanto no plano individual, quanto no coletivo.

¹²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Democracia no Limiar Do Século XXI*. Saraiva, São Paulo, 2001. p.152.

¹²⁴ Agência IBGE Notícias. PNAD Contínua TIC 2016: 94,2% das pessoas que utilizaram a Internet o fizeram para trocar mensagens. 10.04.2018. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/20073-pnad-continua-tic-2016-94-2-das-pessoas-que-utilizaram-a-internet-o-fizeram-para-trocar-mensagens.html>, acessado em 13.06.2018.

Referencial Bibliográfico

- Agência IBGE Notícias. PNAD Contínua TIC 2016: 94,2% das pessoas que utilizaram a Internet o fizeram para trocar mensagens. 10.04.2018.
<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/20073-pnad-continua-tic-2016-94-2-das-pessoas-que-utilizaram-a-internet-o-fizeram-para-trocar-mensagens.html>, acessado em 13.06.2018.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania: do direito aos direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jereusalém*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. Pós-escrito.
- ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009
- BARACHO, Jose Alfredo de oliveira. Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais. São Paulo: Saraiva 1995.
- BARROSO, Luís Roberto: *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito*. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito>>.
- BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências Públicas*. 1º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014.
- BLOOM, Allan. *História da Filosofia Política*. Organização: Leo Strauss e Joseph Cropsey Rio de Janeiro, Forense, 2016
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, México.
- BOBBIO, Norberto. *El filósofo y la política [Antología]*: Estudio preliminar y compilación de José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros, São Paulo, 2005. p.448.
- BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico de expressões*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- CABRAL, Antonio. *Os efeitos da Audiência Pública*. Boletim de Direito Administrativo. Vol. 22. n. 7. p. 789-800. jul. 2006
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. totalmente ref. e aum., 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1992.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris Editor, 1988.
- CÁRCOVA, Carlos Maria. *A opacidade do direito*. Tradução de Edilson Alkimim Cunha. São Paulo: LTr, 1998.
- CARNEIRO, Alexandre Dias. *Resenha sobre o livro "O que é cidadania"?*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/38367/resenha-sobre-o-livro-o-que-e-cidadania>> Acesso em: 16 de ago de 2017
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

- COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. *In Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 2, nº 3, dezembro de 2005 - ISSN - 1807-698X. Disponível em <http://www.assistentesocial.com.br>
- DIAS, Solange Gonçalves. [2001], Democracia representativa X democracia participativa: participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma burocrático. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, datilo.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- DINAMARCO, Candido Rangel. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*. São paulo: Malheiros Editores, 2009,v.1.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia no Limiar do Século XXI*. Saraiva,São Paulo, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 8.ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FLORES, Joaquín Herrera. A [Re]invenção dos Direitos Humanos. Tradução Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- GOMES JR, Luiz Manoel. *Ação Popular Aspectos Polêmicos*, Rio de Janeiro, Forense, 2001.p.7
- GONZAGA, João Bernardino Garcia. *A Inquisição em Seu Mundo*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- HARBELE, Peter. Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. Tradução de Gilmar Pereira Mendes. Porto Alegre: Fabris Editor, 1997.
- HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Pereira Mendes. Porto Alegre: Fabris Editor, 1991.
- IOZZI, Luís Fernando. *23 formas de exercer a cidadania além do voto*. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/cidadania-23-formas-de-exercer/>> Acesso em: 16 de ago de 2017
- JUNIOR, Nelson Saule. *A participação dos cidadãos no controle da administração pública*, Polis Papers,
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular*. São Paulo. Revista dos Tribunais 2001
- MARONA, Marjorie Corrêa. ROCHA. Marta Mendes da. *Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal*. Revista de Sociologia e Política, DOI 10.1590/1678-987317256206, 2017.
- MARRARA, Thiago. Da Instrução. In: NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo Administrativo: Lei nº 9.784/1999 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009,
- MARSHALL, Thomas Humphrey. "*Cidadania, classe social e status*". Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Habeas Data"*. São Paulo: Malheiros editores, 1992.
- MELO, Gustavo de Medeiros. *Ação Popular: Aspectos Relevantes e Controvertidos*. Organização: Luis Manoel Gomes Junior e Ronaldo Fenelon Santos Filho. São Paulo, RCS Editora, 2006.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p.

- MÜLLER, Friedrich - *Quem é o povo. A questão fundamental da democracia*. 3ª edição, São Paulo, Max Limonad, 2003.
- MUNIZ, Regina Maria Fonseca. *O direito à educação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- NOHARA, Irene Patrícia. *Participação Popular no processo administrativo: consulta, Audiência Pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos*. São Paulo: Atlas, 2011.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.
- RAFAELA, Agnes. *Pólis grega – Resumo de sua formação e características*, A pólis foi uma importante forma de organização instituída na Grécia antiga. Disponível em: <<https://www.estudopratico.com.br/polis-grega-resumo-de-sua-formacao-e-caracteristicas/>> Acesso em: 16 de ago de 2017
- RAMOS, Elival Silva. *A Ação Popular como Instrumento de Participação Política*, São Paulo: Revistas dos tribunais. 1991
- RANGEL, Rui. *A ignorância da lei*. Disponível em: <http://direitoetjustica.blogspot.com.br/2011/05/ignorancia-da-lei_10.html> Acesso em: 16 de ago de 2017
- RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. *O princípio da imparcialidade na administração pública*. Coimbra: Almedina, 1996.
- ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *O constitucionalismo contemporâneo e a instrumentalização para a eficácia dos direitos fundamentais*. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo10.htm>>. Acesso em 16.Fev.2017.
- ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Limitação dos Mandatos Legislativos: uma nova visão do contrato social*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social: princípios do direito político* Tradução Edson Bini. Bauru, SP: EDIPRO, 2ª ed., 2015.
- RUFATTO, Carlos Alberto e FERREIRA, Mírian Carolina Valente. *O Ensino Do Direito Nas Escolas*. Disponível em: http://docplayer.com.br/18021330-O-ensino-do-direito-nas-escolas-prof-dr-carlos-alberto-rufatto-mirian-carolina-valente-ferreira-aguia_misteriosa-hotmail-com-trabalho-de-conclusao.html
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8.ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Volume 1, Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Ática: São Paulo, 1994,
- SAUVY, Alfred. *Opinião Pública*, Trad Gerson Souza, São Paulo, Difel, 1959.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. Malheiros Editores. São Paulo: 2014.
- SILVA, Jose Afonso. *Ação Popular Constitucional*. São Paulo: Saraiva 1988,
- SOUSA, Rainer Gonçalves. *A formação da pólis grega*. Disponível em: <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiageral/grecia-antiga.htm>> Acesso em: 16 de ago de 2017
- SOUZA, José Roberto B. de. *A Audiência Pública e a mediação ambiental no processo de disputas públicas ambientais*. Estudo de caso: EIA da usina termelétrica de Santa Branca – SP. Tese de mestrado de engenharia Civil. Campinas, Faculdade de Engenharia Civil da Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e[m] crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 2.ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- SUPIOT, Alain. *Homo juridicus: ensaio sobre a função antropológica do Direito*. Tradução de Maria E. de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- TOMAZELI, Luiz Carlos. *Entre o Estado Liberal e a Democracia Direta: a busca de um novo contrato social* Porto Alegre, EDIPUCRS, 1999.
- TRINDADE, André Karam e ROSA, Alexandre Morais da. *Opacidade do Direito ainda é conceito mal compreendido*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mar-08/diario-classe-opacidade-direito-ainda-conceito-mal-compreendido>> Acesso em: 16 de ago de 2017
- VASCONCELLOS, Marcos de. *Ignorância jurídica é muito cara ao país*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-21/ignorancia-juridica-cara-autora-obra-simplifica-direito>> Acesso em: 16 de ago de 2017
- WEINMANN, Amadeu de Almeida. *Humanismo, cidadania, garantismo e Direito Penal* - Uma abordagem crítico-analítica em uma sociedade de capitalismo emergente. Disponível em: <<http://www.rotajuridica.com.br/artigos/humanismo-cidadania-garantismo-e-direito-penal-uma-abordam-critico-analitica-em-uma-sociedade-de-capitalismo-emergente/>> Acesso em: 16 de ago de 2017
- WOLF, Francis. As quatro concepções do homem. In: NOVAES, Adauto [Org.]. *A condição humana: as aventuras do homem em tempos de mutações*. Rio de Janeiro: Agir; São Paulo: Edições SESC SP, 2009.
- WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito*. 3.ed. rev.e ampl. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2000.